

中图分类号: R163.2 文献标识码: A 文章编号: 1673-7830(2019)05-0226-04

【专题报告】

# 中国城市控烟法规研究(2006-2019)

杨杰 李青 周硕 熙子 罗霄伟 宋丽丽

**【摘要】** 目的 探讨和分析中国城市控烟立法规律,为下一步国家和地方控烟立法工作提供科学依据。方法 以 2006 年 1 月世界卫生组织《烟草控制框架公约》在我国生效后到 2019 年 8 月期间,新出台或修订的城市地方性控烟法规与地方政府控烟规章作为研究对象。逐条梳理地方法律规范的文本内容,讨论地方立法的立法主体、颁布时间、基本特点和主要内容,最后归纳整理、分析。结果 所研究的 22 个城市立法控烟,保护了 15% 以上的中国人口。其中 11 个城市立法公共场所全面无烟。法规对禁止吸烟的场所经营者或管理者职责和义务具体明确。城市控烟执法管理体系形成并不断完善。处罚程序、倡导性条款和执法配套设施逐步完善。结论 立或(修)一部全面无烟法规是控烟法规能够有效实施的基础。法规应明确各部门、各行业、单位的职责;简化执法处罚程序,合理设定违法吸烟罚款金额;对禁烟场所的要求具体化。立法(修法)需要与时俱进,体现新的科学证据的结果。

**【关键词】** 控烟立法;城市;无烟场所;执法

DOI:10.16760/j.cnki.sdggws.2019.05.001

## Tobacco control regulations in cities of China, 2006-2019

YANG Jie\*, LI Qing, ZHOU Shuo, XI Zi, LUO Xiao-wei, SONG Li-li

(\* Chinese Center for Disease Control and Prevention, Beijing 100050, China)

Corresponding author: YANG Jie, E-mail: yangjie@chinacdc.cn

**【Abstract】 Objective** We investigated tobacco control legislation in Chinese cities, and provided a scientific basis for next steps. **Methods** Local tobacco control regulations and local government tobacco control regulations in relatively large cities had been retrieved and systematically reviewed between January 2006, when the World Health Organization's Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) was enforced in China, and December 2018. The texts of local laws and regulations were tracked, compared, and analyzed in terms of the legislative subjects, time of enactment, basic characteristics, and main contents. **Results** 22 cities have legislation to control tobacco and protect more than 15% of the population in China. Among them, 11 cities have comprehensive smoke-free regulations in public places. The duties and obligations of the operators or managers of places where smoking is prohibited were specified. The city's tobacco control law enforcement management system has been formed and continuously improved. Punishment procedures, advocacy clauses, and law enforcement facilities are gradually improved. **Conclusions** Enacting or revising a "good law on tobacco control" in accordance with the requirements of the FCTC is the basis for effective implementation of tobacco control regulations. Regulations should clearly require smoke-free in all indoor public places, indoor workplaces, and public transportation; clarify the responsibilities of various departments, industries, and units; simplify the procedures for law enforcement and punishment; and reasonably set the amount of fines on illegal smoking. The regulations should specifically address the requirements of smoking-free places. In the process of enactment and amendments, it is necessary to reflect new scientific evidence and respond to new phenomena.

**【Keywords】** Tobacco control legislation; Cities; Smoke-free place; Law enforcement

根据世界卫生组织报告,有 62 个国家或地区实施了覆盖所有的室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具的全面无烟法律<sup>[1]</sup>。国外有关控烟执法研究结果表明,实施全面无烟环境法规,公民的遵守率最好<sup>[2]</sup>。实施国家级全面无烟环境法规需要先在部

分地区进行实践,及时监测和总结实施情况,逐步推开。在此方面,美国做了很好的工作,积极推进州和城市的控烟立法工作,并进行了有计划的监测和总结工作。例如美国疾病预防控制中心在 20 多年里对美国州和城市控烟立法进行了系统监测和总结,不定期发布监测报告<sup>[3-6]</sup>,使公众对地方控烟立法进程、问题和成绩能够及时了解。至 2015 年,美国 27 个州实施了全面无烟环境法规,已有一半以上美国民众受到无烟环境法规的保护<sup>[3]</sup>。地方控烟立法的经验和教训是国家立法的基础。我国还没有国家级控烟立法。2006 年 1 月世界卫生组织《烟草控制框架公约》(以下简称《公约》)在

基金项目:中国疾病预防控制中心科研项目(编号:JY18-2-30)

作者单位:100050 北京,中国疾病预防控制中心(杨杰、熙子、罗霄伟、宋丽丽);美国圣地亚哥,加利福尼亚州圣地亚哥州立大学公共卫生研究生院行为流行病学和社区健康中心(李青);美国奥罗拉,科罗拉多大学公共卫生学院社区与行为健康系(周硕)

通信作者:杨杰, E-mail: yangjie@chinacdc.cn

我国生效后,国内城市无烟环境立法呈现了积极的态势,为实现“无烟奥运”、“无烟世博”和“无烟亚运”起到了积极的推动作用,需要对地方性控烟立法进行系统评估和总结,深入分析,发现规律,探讨不足,为下一步国家和地方控烟立法提供科学依据。

## 1 资料与方法

**1.1 研究对象** 以2006年1月《公约》在我国生效后到2019年8月,新出台或修订的地方性控烟法规与地方政府控烟规章作为研究对象。

**1.1.1 地方性控烟法规或规章入选条件:** 2006年1月,地方人大常委会或地方政府颁布或经过修订后重新颁布的控烟专门法规。法规或规章应明确控烟执法主体、执法程序、违法处罚金额、控烟经费投入、举报电话或机制等相关内容<sup>[7]</sup>。

**1.1.2 全面无烟环境立法或符合《公约》要求立法的条件<sup>[7-9]</sup>:** 禁烟场所应覆盖所有的室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具;或禁烟场所至少覆盖世界卫生组织推荐的八类场所。为了比较方便,将八类场所的禁烟情况分为三个层次:第一个层次是实行“全面无烟”,是指实行100%无烟;第二个层次是“部分无烟”,是指场所没有实现全面无烟,或允许设立吸烟区或者吸烟室的场所;第三个层次是“没有禁烟”,是指对吸烟没有任何限制。

**1.2 研究方法** 通过逐条梳理地方法律规范文本内容,讨论地方立法的立法主体、颁布时间、基本特点和主要内容(无烟场所范围、场所管理制度、执法程序、违法处罚金额、举报电话等)。最后归纳整理、分析。

## 2 结果

**2.1 城市控烟立法和法规覆盖人口** 2006年1月《公约》生效后,部分城市开始了控烟立法和修法工作,并取得了积极进展。按照该研究设定的标准统计,截止到2019年8月,北京、银川、上海、杭州、广州、哈尔滨、天津、鞍山、青岛、兰州、深圳、长春、南宁、唐山、西宁、福州、大连、石家庄、南京、呼和浩特、西安、秦皇岛共22个城市实施了控制吸烟的地方性法规或政府规章,受到法律覆盖的民众已占全国总人口的15%。

**2.2 无烟法规质量** 无烟场所范围逐步扩大,接近或符合《公约》要求控烟法规城市越来越多。随着时间的推移,人们对全面无烟环境的认识逐步提高,城市的立法也越来越接近《公约》的要求。根据城市控烟法规文本的要求,截止到2019年8月,已有11个城市的控烟法规达到了室内公共场所全面无烟的最低要求。这11个城市为北京、上海、深圳、青岛、长春、南宁、鞍山、唐山、兰州、西安和秦皇岛。分场所分析

结果表明(图1),只有11个城市的餐饮场所和酒吧等娱乐场所全面无烟。较早的立法城市,例如大连、石家庄、南京等,对医疗机构、未成年教育机构等都没有规定全面无烟,距离《公约》要求差距较大。

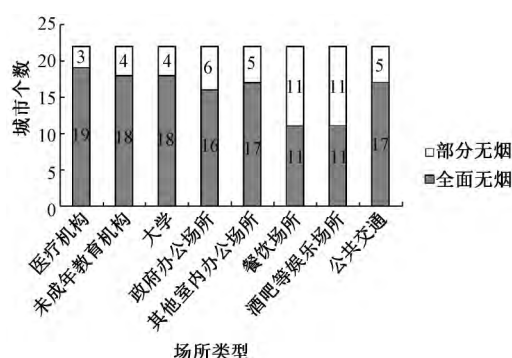


图1 中国22个城市无烟法规条款部分和全面无烟比较

**2.3 城市无烟法规条款对场所管理者的要求** 对禁止吸烟场所经营者或管理者履行职责和法定义务的规定越来越具体,可操作性越来越强。禁止吸烟区域的管理要求,是指地方立法规定的在禁止吸烟区域内必须具备的条件与要求,是禁止吸烟场所的经营者与管理者必须履行的职责和法定义务。22个城市的立法均对禁止吸烟区域的管理做了要求,但其内容存一定差异。①要求建立禁止吸烟管理制度、在显著位置设置统一禁止吸烟标识、在禁止吸烟场所禁止设置烟具这三项,是22个城市立法所共有的内容,体现了现阶段地方控烟立法对这三项要求形成了共识。②部分城市,包括北京、上海、深圳、银川、杭州和广州等的地方立法还规定了在禁止吸烟区域内不得设置烟草广告。将烟草广告纳入到对禁烟区域的规范之中,具有一定的示范意义。③禁烟场所是否有责任及时劝阻违法吸烟者,大部分城市都做了非常明确的要求,也作为场所违法处罚的证据。④宣传教育作为场所管理者需要履行的职责和法定义务获得了大部分立法城市的肯定。⑤城市间对于管理制度的具体要求有所不同,有的城市要求的比较具体,可操作性较强,例如:所有立法城市都在禁止吸烟场所设置明显的禁止吸烟标识和举报电话号码标识;有10城市(北京、上海、西安等)明确规定开展禁止吸烟检查工作,制作并留存相关记录等(图2)。

**2.4 吸烟区(室)条款正在逐步被取消** 2014年之后,已有11个城市的立法取消了吸烟室或吸烟区,实现了室内公共场所全面无烟。室内公共场所、室内工作场所、公共交通工具内全面禁烟已成为地方控烟立法的潮流。设置吸烟室(区)不能解决二手烟草烟雾对非吸烟者的危害<sup>[10]</sup>,长远来看,设置吸烟室(区)应当是一个临时性、过渡性内容,在可以预见的时期内

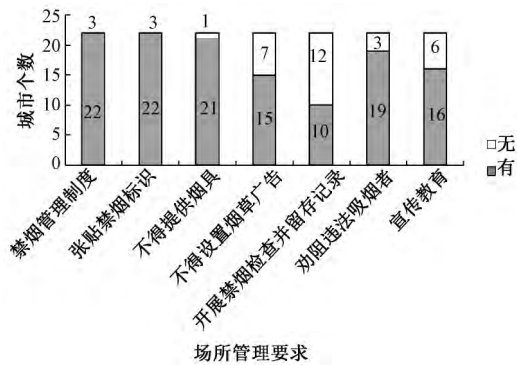


图2 中国22个城市无烟法规条款对场所管理者的要求

应当逐步缩减直至取消。研究表明,设置吸烟室(区)会使执法工作更困难<sup>[11]</sup>。22个城市立法中,哈尔滨、西宁、兰州、深圳规定了过渡缓冲期条款,其内容是“旅馆、餐饮的室内场所可以在一定期限内划定吸烟的楼层、包房,期满后全面禁止吸烟,也有对于酒吧等娱乐场所的限制,期满后全面禁烟。具体期限和范围,由市人民政府确定”。但对于缓冲期的规定,城市间差异还是很大的。哈尔滨、西宁、兰州的过渡缓冲期条款将具体范围和期限的规定权留给政府,为后续控烟工作预留了空间。但是未明确缓冲期的时间节点,也为后续政府取消缓冲期、实现全面无烟设置了障碍。比较好的是《深圳经济特区控制吸烟条例》对缓冲期节点做了明确制定,自2017年1月1日,所有部分禁烟的场所都得到了取消,深圳室内的公共场所非常顺利地实现了全面无烟,同时配合宣传和告知等手段,使公众非常容易地接受了酒吧等娱乐场所实施全面无烟的政策<sup>[12]</sup>。过渡缓冲期条款体现了循序渐进而非一步到位的立法思想。从逐步实现全面无烟来看,这也是很大的进步。特别在当前中国地域间总体发展还不是很平衡的现实条件下,具有很强的操作性。但是,设置缓冲期条款,没有明确缓冲期时间节点,为后续政府取消缓冲期、实现全面无烟设置了障碍。因此,如果设置过渡缓冲期,需要明确截止日期。

**2.5 监管主体和监管原则** 大部分城市明确了监管主体和监管原则,对于执法协调和调动多方参与控烟执法工作更有力。对监管机构的设置各地立法不尽相同,大致可分为两种监管模式,即统一监管与分类监管模式。①统一监管模式是指由一个行政部门作为监管或主要监管者,负责辖区内的控烟执法处罚工作。采用这种类型的有北京、银川、杭州(修订前)、长春、鞍山等;②分类监管模式是指对于不同领域的控烟执法工作,由多个相关行政部门负责的模式。采用这种模式的是上海、广州、哈尔滨、天津、杭州(修法后)、兰州等。但不管采用哪种监管模式,控烟主管或

监管部门监管和协调功能必不可少。都有责任和义务告知监管的场所管理者如何遵守控烟法规和积极主动应对场所内违法吸烟行为,具体包括制定场所禁烟制度、去除烟具、培训员工劝阻违法吸烟者、张贴禁烟标识等。协调管理部门都应该具有协调和管理多个部门开展控烟监督管理和执法工作的能力和热情。例如:上海和天津设置了健康促进委员会负责协调工作,北京、广州由爱国卫生运动委员会负责协调,深圳在市政府层面建立了深圳控烟工作联系会议制度。

关于监管原则,大部分城市都做了明确规定,强调了控烟及控烟执法工作需要政府、单位、社会、全民等共同参与,为控烟法规的社会共治治理奠定了基础。设置可行的控烟工作原则是履行《防止接触烟草烟雾准则》、“积极发挥民间社会的作用”等要求的具体体现<sup>[9]</sup>,体现了政府监管与公众监督参与相结合,充分发挥社会各界参与控烟工作的积极性,提高了法律的依从性,为法律的有效实施奠定了理论基础。

**2.6 简化了控烟执法处罚程序** 目前城市控烟法规均实行了对个人和场所的双罚制(既处罚违法单位,又处罚个体违法吸烟者)。违反控烟法规的罚款额度有所不同。对于个人,最低处罚10元(西安、唐山),最高500元(深圳);对于场所,最低50元(唐山),最高3万。处罚程序主要分为两类:先警告再处罚和警告并(可)处罚。对个人违法者:广州和深圳条例规定对违法吸烟者责令立即改正,并处罚。其他城市均采用个人在禁止吸烟场所或者区域吸烟且不听劝阻的,由有关行政管理部门责令改正,并进行处罚。对违反条例有关规定的场所:除了上海和兰州新修订的法规规定外,所有城市均采用由有关行政管理部门责令限期改正,逾期不改正的,进行处罚。场所和个人违法吸烟执法程序的简化,增强了对违法吸烟者的威慑力,提高了执法的效率,也给执法主体开展控烟执法工作带来了更大的灵活性<sup>[11]</sup>。

**2.7 倡导性条款和执法配套设施** 倡导性条款是指提倡和引导当事人采用特定行为模式的法律规范,这种规范是通过柔性的鼓励和提倡方式实现。倡导性条款在22个城市的地方立法中均有不同程度的体现。①大部分城市的立法均鼓励创建无烟单位并对表现优异者进行奖励;②大部分城市均规定,鼓励社会各种力量支持和参与控烟工作,将社会力量吸纳到控烟立法的框架之中;③所有的立法都鼓励医疗机构提供戒烟帮助,鼓励医疗资源介入控烟工作;④还有部分城市立法规定了公共活动应“禁烟”,表现为“公共场所、公共活动中不吸烟、不备烟、不敬烟”。执法配套机制是指为实现控烟立法目标而需要设置的保

障或辅助性制度与措施。①多个城市立法对监测评估机制都做了规定。②宣传教育机制在各地立法中有不同程度体现,主要是指加强对公众特别是未成年人关于吸烟危害和被动吸烟有害健康的宣传教育,其形式和方式可以多样。但是城市间差异较大,有的非常具体和全面,有的城市比较笼统和针对性不强。③行为干预机制,包括设立咨询热线、提供咨询服务,提供戒烟指导和治疗等。④经费保障机制。在北京、上海、哈尔滨和天津等的立法中,将经费保障纳入了法律规范之中。⑤对控烟工作的定位。部分城市法规都明确规定:将控制吸烟工作纳入国民经济和社会发展规划。纳入国民经济和社会发展规划,提高了控烟立法层次,提高了公众对控烟法规的认可程度。应明确对法律实施情况的评估;需要规定宣传教育机制;行为干预机制,包括设立咨询热线、提供咨询服务,提供戒烟指导和治疗等需要指明;经费保障机制越具体越好。

### 3 讨论

**3.1 什么是“控烟善法”?** 应按照《公约》要求,法规应明确规定室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟。明确各部门、各行业、单位的职责;简化执法处罚程序,合理设定违法吸烟罚款金额,例如处罚金额不能太多,也不能太少,太少起不到威慑作用,太多在实际处罚操作过程中会增加处罚的难度和使程序复杂化。在法规中需要明确多部门、多领域共同参与控烟的明确指引。例如《上海市公共场所控制吸烟条例》修订后,简化了执法程序,执法效率得到了显著提高,同时也提高了执法人员的积极性<sup>[13]</sup>。

**3.2 禁止吸烟区域的管理要求**作为禁止吸烟场所的经营者与管理者必须履行的职责和法定义务,在具体的法律条文中给予明确规定非常重要,是决定法律能够有效落实的重要环节。具体应该包括:禁止吸烟管理制度、设置标准禁止吸烟标识、不得提供烟具、不得设置烟草广告、开展禁烟检查并留存记录、劝阻违法吸烟者、宣传教育等。

**3.3 在立法和修法过程中**,需要体现新的科学证据的结果,与时俱进,例如电子烟危害及电子烟二手烟草烟雾危害问题,这些都应在新的立法或修法中体现出来。随着时代的进步,人民追求美好生活的愿望会逐步提高,在保证室内公共场所全面禁烟的基础上,室外禁烟场所也应逐步扩大。多个城市在此方面采取了行动。例如,深圳已经修订了《深圳经济特区控制吸烟条例》,将电子烟纳入了控烟范畴,公交站台等人流密集处将禁烟<sup>[14]</sup>。秦皇岛颁布了《秦皇岛市控制吸烟办法》,在室内公共场所全面禁烟,海滨浴场、

沙滩也纳入了禁烟范围<sup>[15]</sup>。

立法(修法)应规定室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟(包括电子烟)。室外禁烟场所应逐步扩大,公共交通室外等候区、海滩等应纳入禁烟范围。对于禁烟场所管理者的要求应尽量具体。根据实际情况,制定责任明确、利于执行的监管模式;完善处罚机制,加强对违法责任的追究。简化执法程序,完善执法辅助机制和倡导性条款。

### 参考文献

- [1] WHO. WHO report on the global tobacco epidemic, 2019 [R]. Geneva: WHO, 2019: 76-78.
- [2] WYNNE O, GUILLAUMIER A, TWYMAN L, et al. Signs, fines and compliance officers: a systematic review of strategies for enforcing smoke-free policy [J]. Int J Environ Res Public Health, 2018, 15(7): 1386. DOI: 10.3390/ijerph15071386.
- [3] TYNAN M A, HOLMES C B, PROMOFF G, et al. State and local comprehensive smoke-free laws for worksites, restaurants, and bars - United States, 2015 [J]. MMWR Morb Mortal Wkly Rep, 2016, 65(24): 623-626.
- [4] SHELTON D M, ALCIATI M H, CHANG M M, et al. State laws on tobacco control - United States, 1995 [J]. MMWR CDC Surveill Summ, 1995, 44(6): 1-28.
- [5] FISHMAN J A, ALLISON H, KNOWLES S B, et al. State laws on tobacco control - United States, 1998 [J]. MMWR CDC Surveill Summ, 1999, 48(3): 21-40.
- [6] CDC. State smoke-free laws for worksites, restaurants, and bars - United States, 2000-2010 [J]. MMWR Morb Mortal Wkly Rep, 2011, 60(15): 472-475.
- [7] WHO. WHO report on the global tobacco epidemic [R]. Geneva: WHO, 2013: 93-94.
- [8] 世界卫生组织. 世界卫生组织烟草控制框架公约 [S]. 日内瓦: 世界卫生组织, 2003: 8.
- [9] 世界卫生组织. 防止接触烟草烟雾准则 [S]. 日内瓦: 世界卫生组织, 2007: 2-3.
- [10] 香港食物和卫生局. 立法会卫生事务委员会吸烟房的技术可行性研究结果 [R]. 香港特别行政区: 香港食品和卫生局, 2009: 4-6.
- [11] 杨杰. 中国城市控烟执法工作调研报告 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2015: 21.
- [12] 向雨航, 王英. 2017 年 1 月 1 日起深圳娱乐休闲场所将全面禁烟 [EB/OL]. (2016-12-12) [2019-7-12]. <http://shenzhen.sina.com.cn/news/n/2016-12-12/detail-ifxypt0962831.shtml>.
- [13] 杨静. 无烟上海携手共建《2018 年度上海市公共场所控烟状况》白皮书发布 [EB/OL]. (2019-3-1) [2019-7-12]. [http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20190301/t20190301\\_524527064.shtml](http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20190301/t20190301_524527064.shtml).
- [14] 舒瑜. 深圳控烟条例 10 月 1 日起再“升级” [EB/OL]. (2019-6-27) [2019-7-12]. <http://sz.people.com.cn/n2/2019/0627/c202846-33080810.html>.
- [15] 秦皇岛市人民政府. 秦皇岛市控制吸烟办法 [EB/OL]. (2019-6-25) [2019-7-12]. <http://www.qinhuangdao.gov.cn:81/article/314/109815.html>.

(收稿日期: 2019-07-24)